



TÄTIGKEITSBERICHT 2019/20

FINANZKONTROLLE DER STADT WINTERTHUR

VORWORT

Liebe Leserschaft

Seit nunmehr sechseinhalb Jahren leite ich die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur. Die Ziele, die ich mir zu Beginn gesetzt habe – die Erhöhung der Revisionsqualität, die Transparenz in der Berichterstattung und die Einführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen –, sind erreicht. Nun ist es an der Zeit, neuen Talenten Platz zu machen.

Wenn ich auf die vergangenen Jahre zurückblicke, dann erfüllt mich das Erreichte mit Stolz und Dankbarkeit. Besonders erwähnenswert scheint mir, dass sich die Finanzkontrolle in den letzten sechseinhalb Jahren erfolgreich als unabhängige Aufsichtsstelle positioniert hat. Zudem hat sie ihre Revisionsqualität massgeblich erhöht und überprüfbar gemacht, so dass sie von der Revisionsaufsichtsbehörde mit dem Prädikat «Revisionsexpertin» anerkannt worden ist.



Weiter durfte sie die Stadtverwaltung bei grossen Projekten wie beispielsweise der Einführung des internen Kontrollsystems, der Einführung von HRM2, der Untersuchung von Stadtwerk, der Überarbeitung zahlreicher interner Richtlinien sowie der neuen Gemeindeordnung unterstützen.

All dies hat sie, um die Interessen der Winterthurer Steuerzahler bedacht, stets mit grösster Sorgfalt und hohen Qualitätsansprüchen gemacht. Nie hat sie gezögert, ihre Ergebnisse aus ihren Revisionen transparent zu machen, auch dann nicht, wenn es sich um unpopuläre oder politisch schwer verdaubare Feststellungen handelte.

Zugegeben, das war nicht immer einfach. Ich bin deshalb sehr dankbar, dass ich stets auf die vollste Unterstützung meines Teams, auf die Mitwirkung zahlreicher Mitarbeitender in der Stadtverwaltung, auf ein wertvolles Netzwerk unter den schweizerischen Finanzkontrollen, auf die Unterstützung des Gemeinderats und des Bezirksrats und auf das offene Ohr des Stadtrats zählen durfte. Bei Ihnen allen möchte ich mich ganz herzlich bedanken!

Auch im vergangenen Jahr haben wir einiges bewirkt und intensiv daran gearbeitet, wie wir mit unseren Wirtschaftlichkeitsprüfungen noch besser werden können. Dazu haben wir auch meine Diplomarbeit im Rahmen einer Weiterbildung genutzt, welche einerseits die Wirtschaftlichkeitsprüfungen anderer Finanzkontrollen untersucht und andererseits über 200 Gemeinden befragt hat. Die Diplomarbeit zeigt auf, wie Schwächen in einer Abteilung eruiert werden können, die wirtschaftliches Handeln nachweislich behindern. Mit diesen Erkenntnissen haben wir nun einen neuen Prüfplan erstellt, um in Zukunft Wirtschaftlichkeit noch besser prüfen zu können.

Ich möchte mich bei Ihnen für das entgegengebrachte Vertrauen und Ihr Interesse an unserer Arbeit bedanken. In den vergangenen sechseinhalb Jahren konnte ich meinen Rucksack mit vielen schönen Erlebnissen füllen. Auf meinem weiteren Weg werde ich mir diese immer wieder gerne in Erinnerung rufen. Ich wünsche Ihnen alles Gute!

*Sandra Berberat
Eidg. dipl. Wirtschaftsprüferin
Leiterin Finanzkontrolle*

5 Wesentliches im Überblick

6 Aufgabenbereich

- 6 Finanztechnische Prüfung: Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur
- 6 Finanzaufsichtsprüfungen
- 7 Weitere Revisionsdienstleistungen
- 7 Berichterstattung und Beanstandungen

8 Durchgeführte Revisionen

- 9 Prüfung der Jahresrechnung 2019
- 10 Prozessprüfungen der internen Kontrollsysteme (IKS)
- 10 Produktegruppenprüfungen
- 13 Schwerpunktprüfungen
- 14 Besoldungsprüfungen
- 16 Geldverkehrsprüfungen
- 17 Übersicht der offenen und erledigten Anträge
- 18 Erstellen von Mitberichten
- 20 Whistleblowing
- 21 Externe Revisionen
- 22 Beratungstätigkeiten

23 Zufriedenheitsumfrage

- 23 Darin sind wir schon gut
- 23 Hier wollen wir uns verbessern
- 24 Grafische Darstellung der Antworten

28 Finanzkontrolle intern

- 28 Stellung der Finanzkontrolle
- 28 Finanzen
- 28 Personalbestand
- 28 Aus- und Weiterbildung
- 29 Mitgliedschaften
- 29 Qualitätssicherung
- 30 Kommunikationswege
- 31 Ausblick



WESENTLICHES IM ÜBERBLICK

ANPASSUNG DES PRÜFPROGRAMMS 2019/2020 AUFGRUND DER CORONA-KRISE

Nach Abschluss der Revision der Jahresrechnung hat die Finanzkontrolle ihr Prüfprogramm geändert und Ressourcen freigemacht, um die Stadtverwaltung bei der Stärkung der internen Prozesse und Fragestellungen im Zusammenhang mit Nothilfe-Auszahlungen und Rückforderungen zu unterstützen. Die Finanzkontrolle bezweckt mit raschen Analysen und Hinweisen, den betroffenen Abteilungen mehr Sicherheit zu geben und das Risiko von Fehlern oder Missbrauch schon im Vorfeld zu begrenzen.

ERGEBNISSE ÜBER DIE UMFRAGE ZUR FINANZKONTROLLE

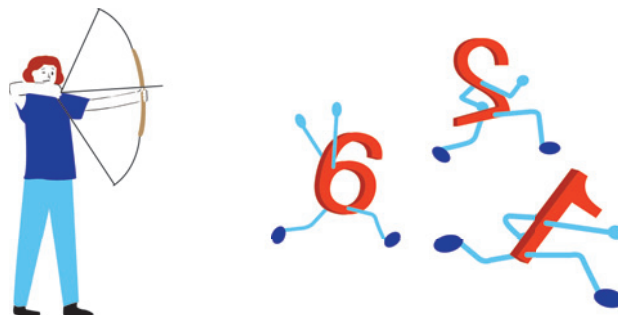
Im Januar 2020 wurde eine anonyme Umfrage betreffend Zufriedenheit mit der Finanzkontrolle durchgeführt. 98 Personen, die in den letzten zwei Jahren mit der Finanzkontrolle zu tun hatten, haben teilgenommen. Die Ergebnisse sind in weiten Teilen sehr erfreulich. Die grosse Mehrheit der geprüften Stellen ist mit der Finanzkontrolle zufrieden bis sehr zufrieden. Gleichzeitig haben wir auch Bereiche erkannt, in denen wir zukünftig noch besser werden wollen.

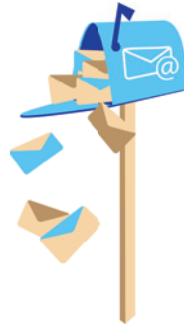
SUBVENTIONSPRÜFUNGEN BEI EXTERNEN STELLEN

Im Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle sind nicht nur städtische Ämter, sondern auch Organisationen und Personen, welche gestützt auf einen Subventionsvertrag städtische Beiträge erhalten. Im vergangenen Jahr wurden diese zum ersten Mal geprüft. Die Ergebnisse waren sehr erfreulich. Bei keiner geprüften Stelle wurden wesentliche Mängel gefunden. Zudem war bei allen sehr viel Engagement und Herzblut für ihre Tätigkeiten und Projekte spürbar.

WECHSEL AUF HRM2 NUN ABGESCHLOSSEN

Am 1. Januar 2019 wurden die letzten Anpassungsbuchungen betreffend Wechsel von HRM1 auf HRM2 gebucht. Die Finanzkontrolle prüfte die neue Eröffnungsbilanz und konnte bestätigen, dass die Buchungen korrekt erfolgt waren und keine wesentlichen Fehler gefunden wurden. Damit ist der Wechsel auf HRM2 nun abgeschlossen.





Die Finanzkontrolle ist das oberste Organ der städtischen Finanzaufsicht. Administrativ ist sie der Ratsleitung des Grossen Gemeinderats unterstellt.

Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbstständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur dem Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Prüfprogramm fest und bringt dieses der Ratsleitung, der Aufsichtskommission und den Sachkommissionen des Grossen Gemeinderats sowie dem Stadtrat zur Kenntnis.

Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind im Gemeindegesetz, in der Gemeindeverordnung sowie auch in der Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur definiert und umfassen die folgenden drei Haupttätigkeiten:

FINANZTECHNISCHE PRÜFUNG: PRÜFUNG DER JAHRESRECHNUNG DER STADT WINTERTHUR

Die Stadt Winterthur erstellt ihre Jahresrechnung nach den Vorgaben von HRM2. Die Prüfung der Jahresrechnung erfolgt, wie im Gemeindegesetz festgehalten, nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen. Diese werden in der Gemeindeverordnung konkretisiert, wonach sich die finanztechnische Prüfung nach den Schweizer Prüfungsstandards der EXPERTsuisse zu richten hat.

FINANZAUF SICHTSPRÜFUNGEN

Die Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Haushaltsführung der einzelnen städtischen Bereiche in Bezug auf Ordnungsmässigkeit, Rechtsmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit.

Gemäss Auftrag des Grossen Gemeinderats werden die Bereiche der Stadt Winterthur innert sechs Jahren mindestens einmal geprüft. Bei schwerwiegenden Feststellungen erfolgt die nächste Prüfung bereits nach zwei resp. vier Jahren wieder. Damit wird einem risikoorientierten Prüfansatz Rechnung getragen.

Ergänzend kann die Finanzkontrolle Sonderprüfungen im Auftrag des Grossen Gemeinderats oder des Stadtrats durchführen.

WEITERE REVISIONSDIENSTLEISTUNGEN

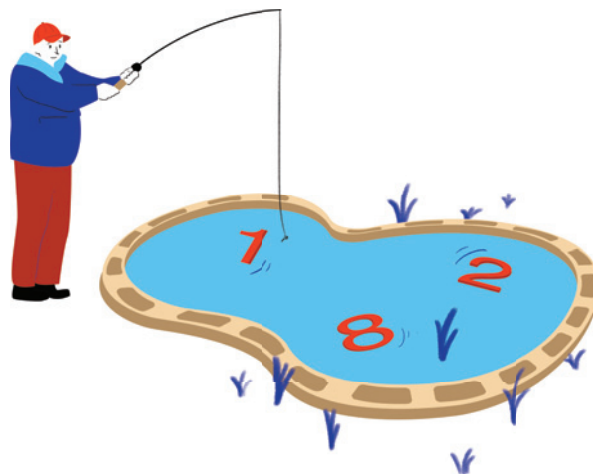
Die Finanzkontrolle führt Prüfungshandlungen im Auftrag des Stadtrats bei kommunalen Stiftungen durch. Ebenfalls ist sie Revisionsstelle bei stadtnahen Vereinen und führt vereinbarte Prüfungshandlungen bei Ämtern durch zwecks Bestätigung an den Kanton oder an Gemeindeverbände.

BERICHTERSTATTUNG UND BEANSTANDUNGEN

Jede Revision endet mit einem Bericht, in welchem das Ergebnis der Prüfung schriftlich festgehalten ist. Die Berichterstattung für die ordentliche und eingeschränkte Revision sowie für die vereinbarten Prüfungshandlungen erfolgt basierend auf den Vorgaben der EXPERTsuisse.

Bei Finanzaufsichtsprüfungen werden die Revisionsberichte zudem mit einer Gesamtbeurteilung – vorbildlich, gut, zufriedenstellend, mangelhaft oder ungenügend – versehen und den vorgesetzten Instanzen, der Aufsichtskommission und der zuständigen Sachkommission des Grossen Gemeinderats gestellt.

Bei den während der Revision gemachten Feststellungen wird das weitere Vorgehen mit der geprüften Stelle vereinbart und eine Frist für die Korrektur festgelegt. Erst nachdem die Finanzkontrolle von der geprüften Stelle nachweislich informiert wird, dass die Feststellungen korrigiert worden sind, ist die Prüfung vollständig abgeschlossen.



DURCHGEFÜHRTE REVISIONEN

Die Finanzkontrolle hat in ihrer Prüfungsplanung 2019/2020 insgesamt 42 (Vorjahr 31) interne sowie 20 (Vorjahr 20) externe Revisionen geplant. Die grössere Anzahl geplanter interner Revisionen im Vergleich zum Vorjahr ist vor allem darauf zurückzuführen, dass mehr Produktgruppenprüfungen und mehr Geldverkehrsprüfungen geplant wurden.

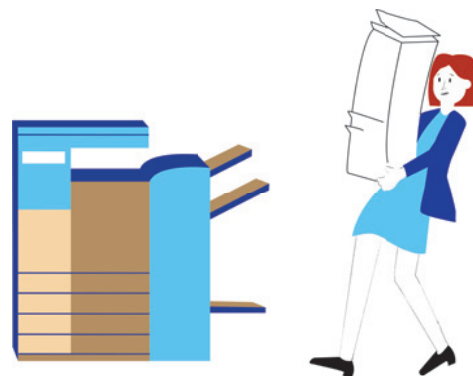
	2018/2019			2019/2020		
	geplant	durchgeführt	laufend	geplant	durchgeführt	laufend
Revision der Stadtrechnung	1	1	–	1	1	–
Inventarprüfungen	5	5	–	6	6	–
Prüfung der Generellen IT-Kontrollen	1	1	–	1	1	–
Schwerpunktprüfung	1	2*	–	2	2	–
Produktgruppenprüfung	10	15*	–	16	16	–
Besoldungsrevision	3	2*	3	3	4*	2
Geldverkehrsprüfung	9	8*	2	12	14*	–
Kontrolle der Investitionskredite	1	1	–	1	1	–
Total interne Revisionen	31	35*	5	42	45*	2
Eingeschränkte Revisionen	2	2	–	2	2	–
Stiftungsaufsichtsprüfungen	12	12	–	12	12	–
Vereinbarte Prüfungshandlungen	6	6	–	6	6	–
Total externe Revisionen	20	20	–	20	20	–
Total Revisionen	51	55*	5	62	65*	2
durchgeführte vs. geplante Revisionen	108%			105%		

* Es wurden nebst den geplanten Prüfungen auch Prüfungen aus dem Vorjahr abgeschlossen.

Effektiv wurden im Berichtsjahr 45 interne und 20 externe Revisionen abgeschlossen. Der Grund für die grössere Anzahl abgeschlossener Revisionen im Vergleich zu den geplanten Revisionen ist die Fertigstellung von noch laufenden Revisionen aus dem Vorjahr.

Zwei Besoldungsrevisionen aus der Prüfungsplanung 2019/2020 waren zum Zeitpunkt des Verfassens des Tätigkeitsberichts Ende Mai 2020 noch nicht vollständig abgeschlossen.

Nach Abschluss der Revision der Jahresrechnung hat die Finanzkontrolle zudem ihre Prüfungsplanung angepasst und Ressourcen und Kernkompetenzen der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt, um diese bei der Stärkung der internen Prozesse und Fragestellungen im Zusammenhang mit Nothilfe-Auszahlungen und Rückforderungen zu unterstützen.



Der Prüfungsansatz wurde dahingehend angepasst, als dass den zuständigen Stellen erkannte Fragestellungen umgehend in Form von Hinweisen zur Kenntnis gebracht wurden. Die betroffenen Stellen haben damit mehr Sicherheit bei ihren Prozessen erhalten, damit das Risiko von Fehlern und Missbrauch schon im Vorfeld begrenzt werden konnte.

Weiter hat die Finanzkontrolle im Kalenderjahr 2019 insgesamt 67 Mitberichte (Vorjahr 66) zu Kreditabrechnungen oder anderen Finanzthemen geschrieben.

Nachfolgend finden Sie zu den unterschiedlichen Prüfungen eine Zusammenfassung der gemachten Feststellungen. Dabei gilt zu beachten, dass es in der Natur der Sache liegt, dass die Finanzkontrolle mit spezifischen Prüfmethode nach Risiken, Prozessmängeln und Fehlern sucht. In ihren Berichten werden diese dann aufgeführt. Dabei kann jedoch vergessen gehen, dass der weitaus grössere Teil der Arbeit fehlerfrei ist.

Auch dieses Jahr konnte die Finanzkontrolle insgesamt feststellen, dass die Stadtverwaltung dank ihrer zahlreichen sehr engagierten Mitarbeitenden ihre Aufgaben im Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle grundsätzlich ordnungsmässig und rechtmässig vornimmt.

PRÜFUNG DER JAHRESRECHNUNG 2019

Die Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur erfolgt gemäss den Vorgaben der Gemeindeverordnung §39 auf Basis der Schweizerischen Prüfungsstandards (PS) der EXPERTsuisse.

Die Prüfung der Jahresrechnung wurde Mitte Mai 2020 abgeschlossen. Der Revisionsbericht enthält einen uneingeschränkten Vermerk. An den Stadtrat, die ständigen Kommissionen des Gemeinderats und an den Bezirksrat wurde zudem ein umfassender Bericht erstellt, in welchem alle monetären Feststellungen über CHF 50 000 sowie weitere für die Stadt Winterthur wesentlichen Feststellungen offengelegt wurden.

Besonders hervorzuheben ist die äusserst angenehme Zusammenarbeit mit dem Finanzamt unter der Leitung des neuen Finanzvorstehers. Nicht nur wurde ein sehr wertschätzender Austausch gepflegt, die Prüfung konnte auch dank der transparenten Kommunikation und tadellos vorbereiteter Unterlagen sehr effizient durchgeführt werden.

PROZESSPRÜFUNGEN DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME (IKS)

Jährlich führt die Finanzkontrolle IKS Existenzprüfungen nach den Vorgaben des Schweizer Prüfungsstandards 890 «Prüfung der Existenz des internen Kontrollsystems» durch.

Bei der Existenzprüfung des internen Kontrollsystems werden die verschiedenen Finanzprozesse anhand einer Wurzelstichprobe in den folgenden Bereichen geprüft:

- *Vollständigkeit der Kontrollen:* Wurden für die Schlüsselrisiken entsprechende Kontrollen implementiert?
- *Zweckmässigkeit der Kontrollen:* Erfüllt diese Kontrolle ihren Zweck und ist sie angemessen?
- *Durchführung der Kontrollen:* Wird die Kontrolle wie vorgesehen ausgeführt?
- *Dokumentation der Kontrollen:* Ist ersichtlich, dass die Kontrolle gemacht wurde (Dokumentation) und ist der IKS-Prozess gemäss den Vorgaben des Finanzamts in der Risiko-Kontroll-Matrix dokumentiert?

Die Berichterstattung der Feststellungen zu den IKS-Prozessen erfolgt jeweils im Rahmen der Revisionsberichte zu den Produktegruppenprüfungen.

Für das Berichtsjahr kann insgesamt bestätigt werden, dass in der Stadt Winterthur ein gemäss den Vorgaben des Stadtrats ausgestaltetes internes Kontrollsystem existiert. Dieses wird gelebt und stetig verbessert.

PRODUKTEGRUPPENPRÜFUNGEN

Innerhalb von sechs Jahren prüft die Finanzkontrolle 55 Abteilungen der Stadtverwaltung. Beim Prüfungsvorgehen lehnt sich die Finanzkontrolle an die Richtlinien der internationalen Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) an, welche spezifisch für die Prüfung von öffentlichen Verwaltungen erstellt worden sind.

Finanzaufsichtsprüfungen legen den Fokus auf Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Die Auswahl der Prüffelder je Produktegruppe hängt von der Risikoanalyse ab. Diese basiert auf Analysen von Zahlen, Feststellungen aus Vorjahren sowie Gesprächen mit Personen aus der Produktegruppe.



Finanzaufsichtsprüfungen sind anspruchsvolle Prüfungen, da es beispielsweise unterschiedliche Auffassungen von Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit oder Wirksamkeit gibt. Um eine möglichst hohe Akzeptanz der Prüfungsergebnisse zu erreichen, wird vor dem Start einer Revision mit der geprüften Stelle definiert, was als Massstab je Prüffeld gilt. Damit ist vorgängig festgelegt, was erfüllt sein muss, damit eine Ausgabenposition beispielsweise als zweckmässig oder wirksam bestätigt werden kann.

Insgesamt wurden im vergangenen Jahr 16 Produktgruppenprüfungen geplant und durchgeführt.

Produktgruppenprüfungen	2018/2019	2019/2020
Geplante Revisionen	10	16
Abgeschlossene Revisionen	15*	16
Laufende Revisionen	–	–

* Es wurden nebst den geplanten Prüfungen auch Prüfungen aus dem Vorjahr abgeschlossen.

Gesamtbeurteilung

Im vergangenen Jahr erhielten elf Produktgruppenrevisionen eine Gesamtbeurteilung von gut bis vorbildlich. Vier waren zufriedenstellend und eine mangelhaft. Keine Produktgruppenrevision erhielt eine ungenügende Gesamtbeurteilung.

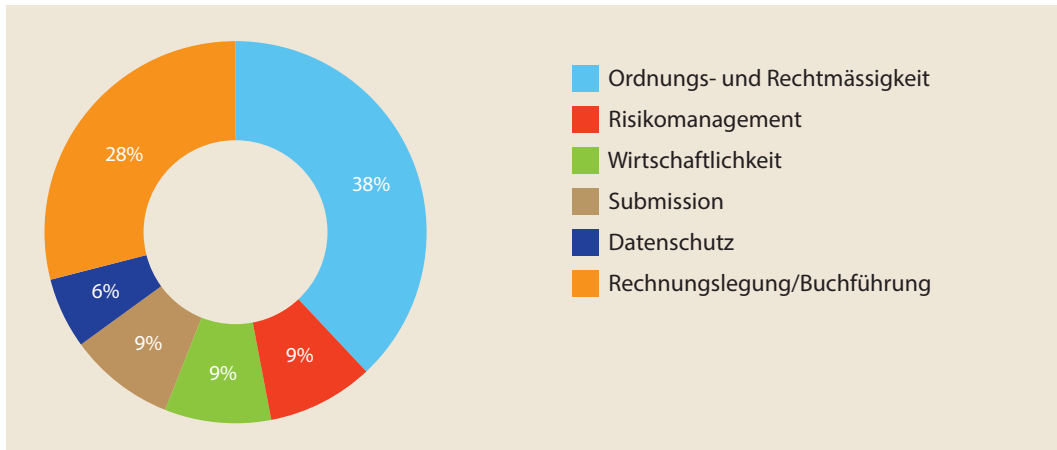
Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Gesamtbeurteilung ausschliesslich auf die im Vorfeld definierten und geprüften Revisionsbereiche bezieht. Das heisst, es wird nicht die ganze Produktgruppe geprüft, sondern nur jene Bereiche, die im Rahmen der Risikoanalyse als Risiko identifiziert worden sind. Es ist daher möglich, dass eine Produktgruppe in nicht geprüften Bereichen eine vorbildliche Gesamtbeurteilung erreicht hätte.

Kategorien der Feststellungen (ohne IKS)

Die Feststellungen können in sechs Kategorien eingeteilt werden:

- *Ordnungs- und Rechtmässigkeit*: Diese Kategorie beinhaltet vor allem Feststellungen über veraltete, nicht zweckmässige oder fehlende Richtlinien, Kompetenzüberschreitungen, Mängel in der Organisationsstruktur sowie das Fehlen von Verträgen.
- *Rechnungslegung/Buchführung*: Die Feststellungen betreffen hauptsächlich die Sicherstellung verursachergerechter Verteilschlüssel und Umlagen, die korrekte Verrechnung von Kostensätzen, Abgrenzungsfehler sowie den Umgang mit Bargeld.
- *Risikomanagement*: Diese Kategorie beinhaltet hauptsächlich Mängel in der Risikobeurteilung auf Stufe Departement und damit auch der fehlende Nachweis eines vollständigen Informationstransfers an den Stadtrat für die gesamtstädtische Risikobeurteilung.
- *Wirtschaftlichkeit*: Die Feststellungen betreffen fehlende Messgrössen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit sowie Fehler in den Daten zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit.
- *Submission*: Die Feststellungen betreffen die Nichteinhaltung submissionsrechtlicher Vorgaben.
- *Datenschutz*: Die Feststellungen betreffen hauptsächlich fehlender Datenzugriffsschutz.

Die Feststellungen waren wie folgt verteilt:



Feststellungen zum internen Kontrollsystem

Bei jeder Produktgruppenprüfung werden auch die wesentlichen Prozesse des internen Kontrollsystems auf deren Existenz geprüft. Das heisst, anhand einer Stichprobe wird geprüft, ob die von der Produktgruppe definierten Schlüsselkontrollen vollständig und zweckmässig sind, durchgeführt werden und dokumentiert sind. Nicht geprüft wird, ob der Prozess dauerhaft und richtig funktioniert.

Die Feststellungen zeigen, dass die Schlüsselkontrollen in allen Fällen als zweckmässig beurteilt worden sind. Auch die Vollständigkeit und Durchführung der Kontrollen waren im Berichtsjahr in den meisten Produktgruppen wieder gut bis vorbildlich.

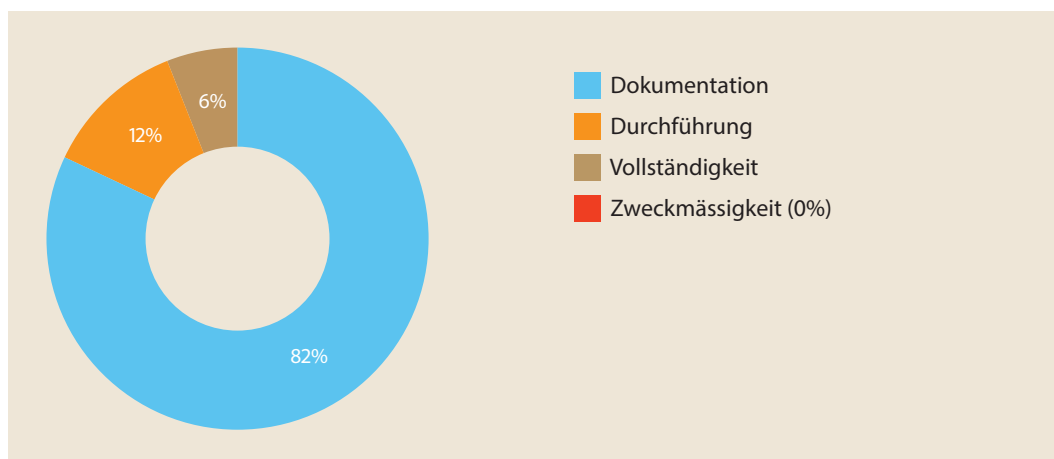
Die Dokumentation der Kontrollen weist jedoch in mehreren Produktgruppen Verbesserungspotential auf. Das heisst, dass gemäss Aussage der verantwortlichen Person eine Schlüsselkontrolle zwar gemacht wird, dies ist aber für die vorgesetzte Stelle nicht überprüfbar und damit auch nicht revidierbar, weil sie nicht dokumentiert wurde.



Die Dokumentation einer Schlüsselkontrolle ist deshalb so wichtig, weil die Schlüsselkontrolle ein wesentliches Risiko in einem Finanzprozess verkleinern soll. Aus diesem Grund soll die vorgesetzte Stelle jederzeit überprüfen können, ob die Schlüsselkontrolle durchgeführt wurde.

Bei den meisten Feststellungen handelte es sich um kleinere Mängel, weshalb bei allen geprüften Produktgruppen die Existenz eines internen Kontrollsystems bestätigt werden konnte.

Die Feststellungen waren wie folgt verteilt:



SCHWERPUNKTPRÜFUNGEN

Im Berichtsjahr wurden die Schwerpunktprüfungen Beiträge an Organisationen sowie die Prüfung des Bilanzanpassungsberichts zur Neubewertung der Bilanz per 1. Januar 2019 nach HRM2 geplant und durchgeführt.

Schwerpunktprüfungen	2018/2019	2019/2020
Geplante Revisionen	1	2
Abgeschlossene Revisionen	2*	2
Laufende Revisionen	–	–

* Es wurden nebst den geplanten Prüfungen auch Prüfungen aus dem Vorjahr abgeschlossen.

Beiträge an Organisationen

Jährlich erhalten von der Stadt Winterthur insgesamt 30 Institutionen Subventionen und Beiträge im Umfang von rund CHF 12 Mio. (2018). Für die Schwerpunktprüfung wurden zehn Institutionen mit einem Volumen von insgesamt rund CHF 8 Mio. (2018) ausgewählt.

Der Fokus der Prüfung lag hauptsächlich auf der Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung sowie der Vollständigkeit und Korrektheit des Rechenschaftsberichts.

Das Ergebnis der Prüfung war höchst erfreulich. Es wurden lediglich Empfehlungen im Bereich der Rechnungslegungsstandards und Revisionsform gemacht. Insgesamt konnte eine vorbildliche Gesamtbeurteilung attestiert werden.

Prüfung des Bilanzanpassungsberichtes zur Neubewertung der Bilanz per 1. Januar 2019 nach HRM2

Dieser Auftrag wurde nach dem Schweizer Prüfungsstandard 920 «Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen» ausgeführt. Angemessene Prüfungsnachweise wurden auf der Basis von Stichproben erlangt. Die Prüfungshandlungen dienten einzig dem Zweck, dem Gemeindeamt des Kantons Zürich eine Beurteilung über den Bilanzanpassungsbericht zur Neubewertung der Bilanz per 1. Januar 2019 nach HRM2 zu ermöglichen. Das Ergebnis der Prüfung war sehr erfreulich. Es wurden keine Feststellungen gemacht.

BESOLDUNGSPRÜFUNGEN

Nebst dem Personalamt werden in der Stadtverwaltung neun dezentrale Personalbüros geführt, welche wiederum zahlreiche Ämter in Personalangelegenheiten betreuen. Die Besoldungsrevisionen werden auf Stufe Personalbüro durchgeführt und gehören damit zu den umfassendsten Revisionen.

Besoldungsprüfungen	2018/2019	2019/2020
Geplante Revisionen	3	3
Abgeschlossene Revisionen	2*	4*
Laufende Revisionen	3	2

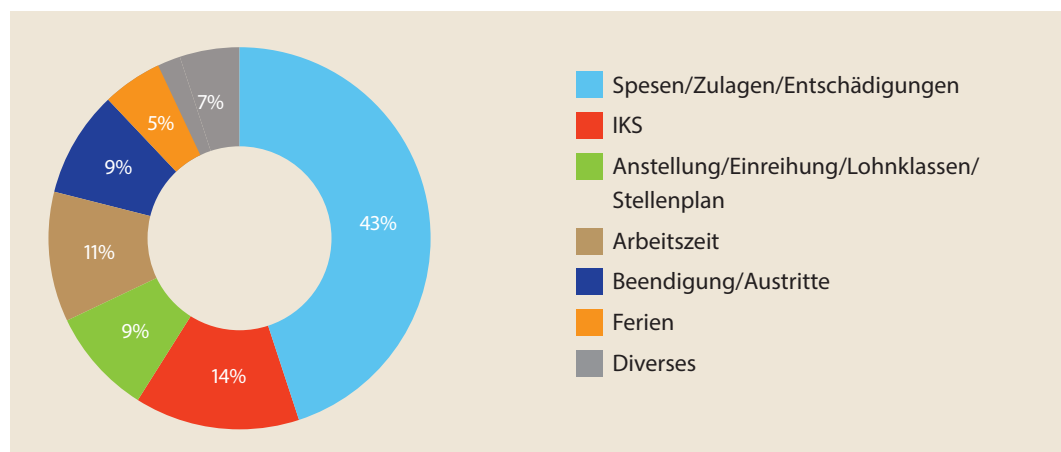
* Es wurden nebst den geplanten Prüfungen auch Prüfungen aus dem Vorjahr abgeschlossen.

Die Prüfungen konzentrierten sich auf die Einhaltung der Vorgaben des Personalstatuts sowie der Beurteilung der internen Prozesse und der Schlüsselkontrollen. Dabei wurde geprüft, ob die über den Lohnabrechnungsprozess abgewickelten Beträge korrekt berechnet, genehmigt und ausgezahlt wurden. Es wurden Feststellungen in sechs Kategorien gemacht:



- *Spesen/Zulagen/Entschädigungen*: Hier wurden vor allem mangelhafte Prüfungen von Spesenabrechnungen, Fehler in der Vergütung von Mittagessen, Kompetenzüberschreitungen bei Auszahlungen sowie Intransparenz in der Abrechnung von Entschädigungen festgestellt.
- *IKS*: Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen im Bereich fehlender Schlüsselkontrollen sowie fehlender Durchführung von Schlüsselkontrollen.
- *Arbeitszeit*: Hier wurden Fehler in der Übertragung und Auszahlung von Mehrstunden sowie in der Arbeitszeiterfassung festgestellt.
- *Anstellung/Einreihung/Lohnklassen*: Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen im Bereich fehlender Dokumente sowie Nichteinhaltung von Vorgaben bezüglich Anstellungsverhältnis.
- *Beendigung/Austritte*: Hier wurden Fehler resp. Unklarheiten im Bereich der Bewilligung und Auszahlung von Abfindungen sowie Fehler in der Auszahlung von Mehrstunden festgestellt.
- *Ferien*: Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen im Bereich Bezug, Übertragung und Auszahlung von Ferien.

Eine Vielzahl der Feststellungen wurde umgehend, das heisst noch während der Revision, korrigiert. Das ist sehr erfreulich. Insgesamt waren die Feststellungen wie folgt verteilt:



GELDVERKEHRSPRÜFUNGEN

Im Berichtsjahr wurden 29 Haupt- und Nebenkassen (Vorjahr 27) an sieben Standorten revidiert. Der Fokus der Prüfung liegt auf der Abstimmung des Geldbestands mit der Buchführung, der vollständigen und korrekten Verbuchung, der Sicherheit der Kassensysteme sowie der Einhaltung der städtischen Richtlinien über die Kassenführung. Die Prüfung erfolgt in der Regel ohne Voranmeldung.

Geldverkehrsprüfungen	2018/2019	2019/2020
Geplante Revisionen	9	11
Abgeschlossene Revisionen	8*	13*
Laufende Revisionen	2	–

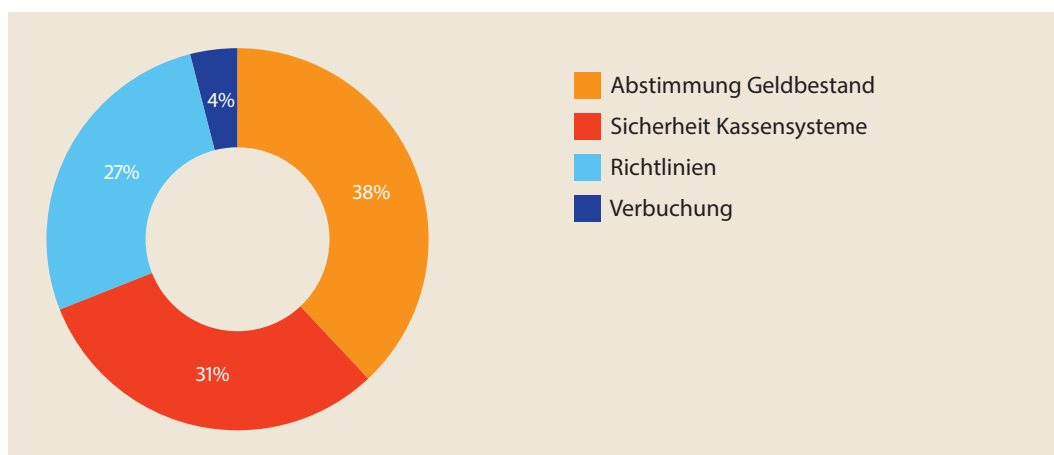
* Es wurden nebst den geplanten Prüfungen auch Prüfungen aus dem Vorjahr abgeschlossen.

Das Ergebnis der Prüfung war in den meisten Fällen gut bis vorbildlich, in vier Fällen nur zufriedenstellend.

Die Feststellungen waren mehrheitlich auf Differenzen in den Geldbeständen zum Kassenbuch, dem Änderungsintervall von Tresor- oder Zahlencodes und Abweichungen vom vorgegebenen Intervall des Kassensturzes gemäss Richtlinien zu finden.

Die Anträge der Finanzkontrolle wurden mehrheitlich sofort bearbeitet und in vielen Fällen direkt im Anschluss an die Revision umgesetzt.

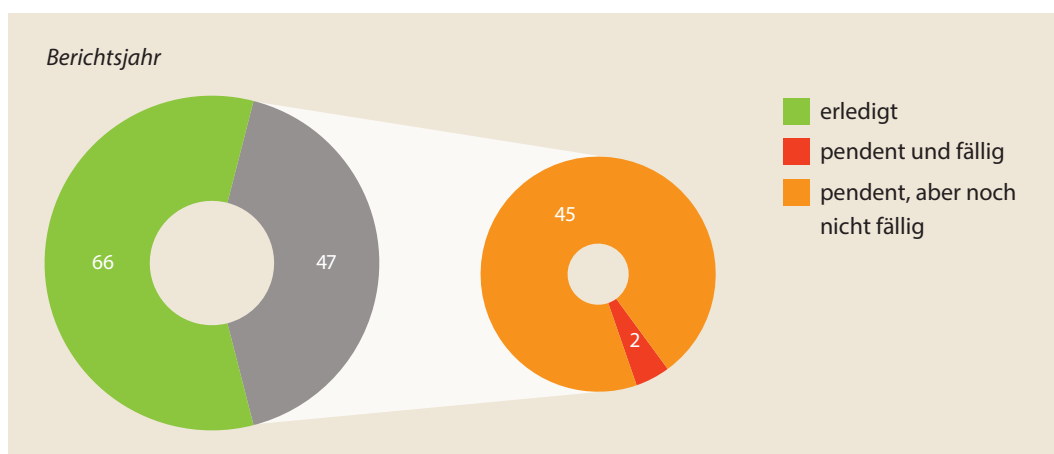
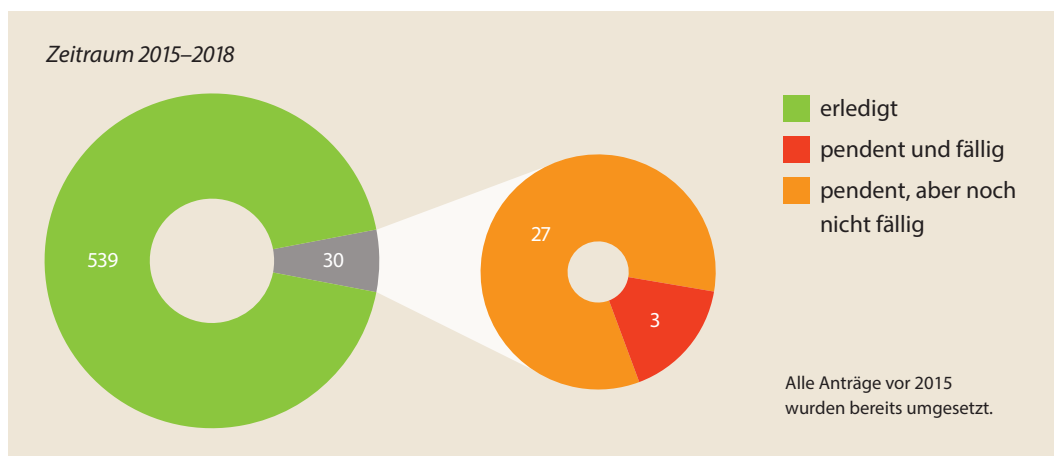
Die Feststellungen waren wie folgt verteilt:



ÜBERSICHT DER OFFENEN UND ERLEDIGTEN ANTRÄGE

Am Ende der Revision werden mit den Ämtern die notwendigen Korrekturen in Form von Anträgen vereinbart. Die Umsetzung der Anträge erfolgt in der Regel vorbildlich, sowohl in zeitlicher als auch in qualitativer Hinsicht.

Die gemeinsam vereinbarte Frist für die Umsetzung von Anträgen beträgt in der Regel ein paar Monate. Wenn immer möglich werden auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Ämtern Rücksicht genommen. Falls Anpassungen im Bereich der internen Prozesse notwendig sind, wird oft eine etwas längere Frist benötigt, besonders wenn die Prozesse amts- oder departementsübergreifend funktionieren. Korrekturen, die sofort gemacht werden können, werden oftmals noch während der Revision erledigt. Selten werden Korrekturen vergessen oder zu spät umgesetzt. Diese sind in den nachfolgenden Grafiken unter «pendent und fällig» aufgeführt.





ERSTELLEN VON MITBERICHTEN

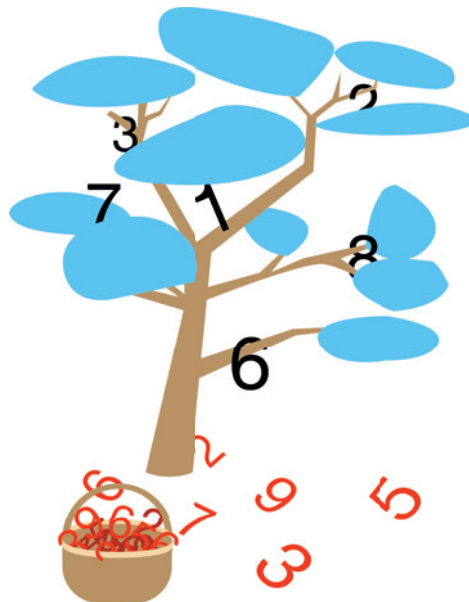
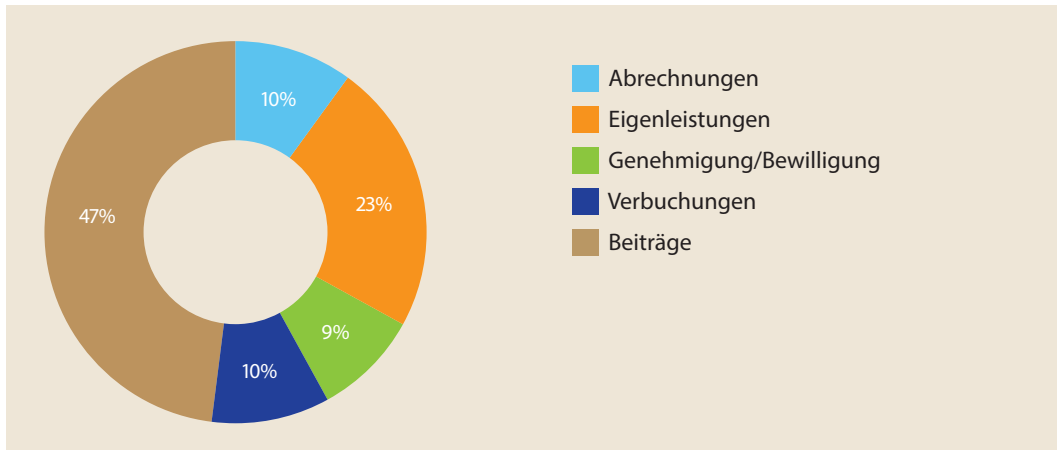
Die Finanzkontrolle wurde im Kalenderjahr 2019 insgesamt 66-mal (Vorjahr: 62-mal) zum Mitberichtsverfahren im Zusammenhang mit einer Verpflichtungskreditabrechnung eingeladen. Dabei werden im Voraus vereinbarte Prüfungshandlungen zuhanden des Stadtrats durchgeführt. Das Ergebnis der Prüfung soll den Stadtrat in der Entscheidung unterstützen, ob eine Kreditabrechnung genehmigt werden kann oder nicht.

Prüfung von Verpflichtungskreditabrechnungen	2018/2019	2019/2020
Anzahl abgerechnete Projekte, für welche die Finanzkontrolle zum Mitbericht eingeladen wurde	62	66
Anzahl Mitberichte mit Feststellungen	48	46

Mehr als die Hälfte der Verpflichtungskreditabrechnungen weisen Mängel auf. Diese Mängel können in folgende fünf Kategorien eingeteilt werden:

- **Abrechnung:** Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen zu verspäteten Abrechnungen, Unüberprüfbarkeit der Abrechnungen aufgrund von unvollständigen oder fehlenden Unterlagen, mangelnder Transparenz in der Abrechnung.
- **Verbuchung:** Hier finden sich Feststellungen zu falschen Verbuchungen, fehlenden Wertberichtigungen, falschen Anlagekategorien, fehlenden Informationen zum Nutzungsbeginn.
- **Eigenleistungen:** Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen betreffend nicht korrekter resp. nicht überprüfbarer Verrechnung von Eigenleistungen.
- **Genehmigung/Bewilligung:** Hier finden sich Feststellungen zu fehlenden Ausgabefreigaben, zu fehlenden Gebundenheitserklärungen und zu Ausgabenfreigaben, welche von der falschen Instanz genehmigt wurden.
- **Beiträge:** Die Kategorie beinhaltet Feststellungen zu noch fehlenden Beantragungen von Beiträgen von Dritten resp. zu fehlenden Unterlagen, mit welchen man die Vollständigkeit der erhaltenen Beiträge überprüfen könnte.

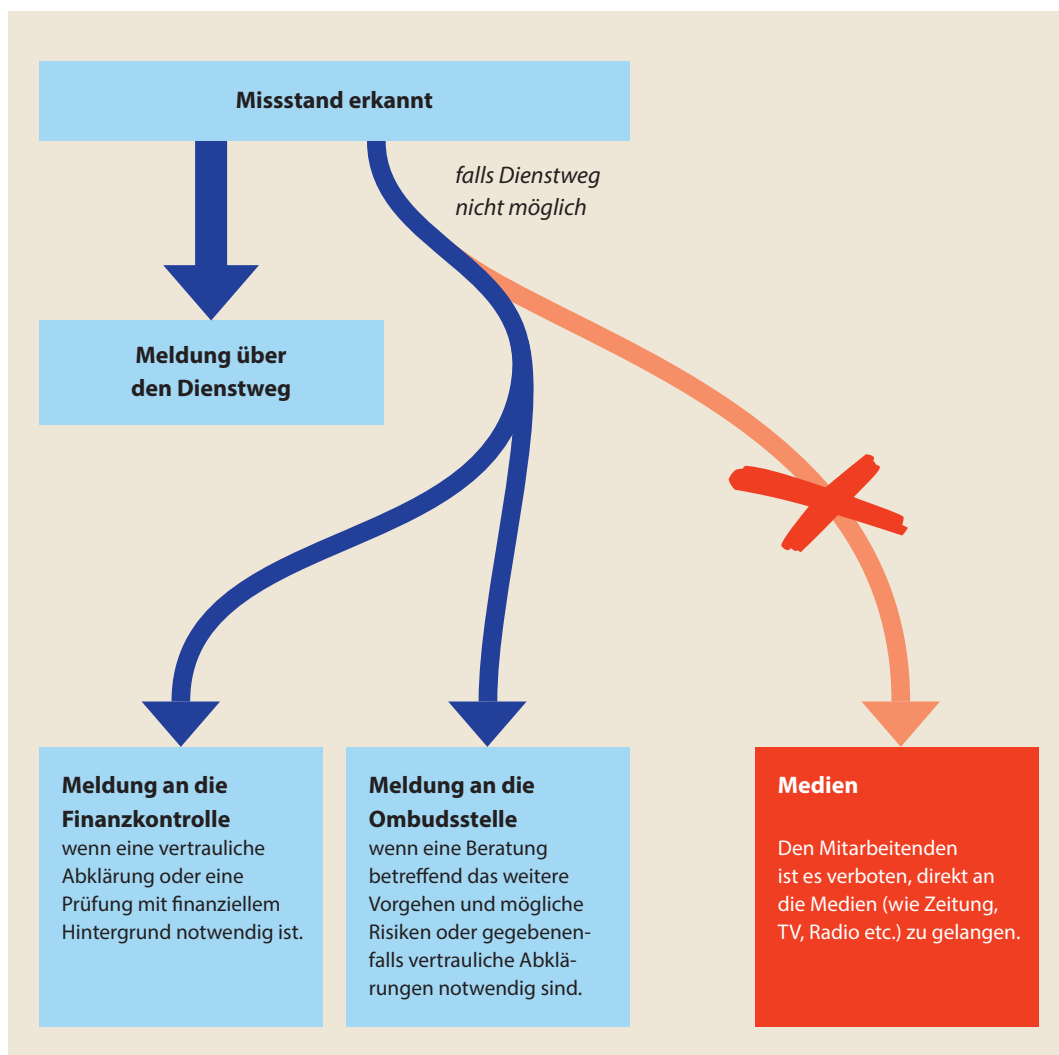
Die Feststellungen verteilen sich wie folgt:



WHISTLEBLOWING

Im Mai 2019 wurde auf der Homepage der Finanzkontrolle Winterthur ein elektronischer Postkasten in Betrieb genommen, der anonyme Whistleblowing-Meldungen ermöglicht. Mit der Nutzung des elektronischen Postkastens wird sichergestellt, dass die Daten verschlüsselt und auf einem von der Stadtverwaltung externen Server hinterlegt werden, der sich in der Schweiz befindet. Zugriff auf den Postkasten hat einzig die Finanzkontrolle.

Der Postkasten ist eine niederschwellige Möglichkeit, Missstände aufzuzeigen, wenn der Dienstweg nicht möglich ist.



Geht eine Meldung ein, wird diese kategorisiert und entsprechend bearbeitet. Es gibt folgende vier Kategorien:

A: Nichts tun:

Hier handelt es sich um Meldungen, die offensichtlich keine sind. Bspw. wenn beim Text folgendes steht: «sdlfjslkdjfskdf»

B: Abklären:

Diese Meldungen werden von der Finanzkontrolle sorgfältig geprüft. In der Regel kann ein Hinweis im Rahmen einer geplanten Prüfung überprüft werden. Je nach Ergebnis der Prüfung stellt die Finanzkontrolle einen Antrag auf Korrektur, ohne dass bekannt wird, dass es sich um eine Feststellung aufgrund einer Whistleblowing-Meldung handelt.

C: Dringend abklären:

Hier handelt es sich um Meldungen, die eine erhöhte Dringlichkeit haben, bspw. aufgrund des *Schweregrads* oder aufgrund der nur kurzfristig möglichen Überprüfung. Sollte sich aus einer Meldung ein strafrechtlich relevanter Sachverhalt herauskristallisieren, ist die weitere Bearbeitung des Falls stets Sache der Strafverfolgungsbehörde.

D: Weiterleiten:

Bei Hinweisen auf schädigendes Verhalten, welches jedoch nicht finanzrelevant ist, wird der Hinweisgeber auf die dafür geeigneten Stellen, beispielsweise die Ombudsstelle oder die Mitarbeitendenberatung, hingewiesen.

EXTERNE REVISIONEN

Die Finanzkontrolle führt im Auftrag des Stadtrats Prüfungshandlungen bei kommunalen Stiftungen durch. Ebenfalls ist sie Revisionsstelle bei stadtnahen Vereinen und führt vereinbarte Prüfungshandlungen bei Ämtern durch zwecks Bestätigung an den Kanton oder an Gemeindeverbände. Diese Revisionsdienstleistungen werden in der Regel nach Aufwand verrechnet. Die Anzahl der durchgeführten externen Revisionen hat sich im Vergleich nicht verändert.

Externe Revisionen	2018/2019	2019/2020
Stiftungsaufsicht im Auftrag des Stadtrats	12	12
Eingeschränkte Revisionen	2	2
Prüfungen nach PS 920 Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen	6	6



BERATUNGSTÄTIGKEITEN

Die Finanzkontrolle wird gemäss der Finanzkontrollverordnung bei der Erarbeitung von Vorschriften über das Finanz- und Rechnungswesen sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.

Im vergangenen Jahr wurde die Finanzkontrolle bei der Überarbeitung der Gemeindeordnung sowie der Erstellung der Richtlinie zu Eigenleistungen beigezogen.

Die Beratungstätigkeit beinhaltet insbesondere das Beisteuern von Fachwissen und die Beurteilung von Risiken der vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Finanzen aus Sicht der Finanzkontrolle.

ZUFRIEDENHEITS-UMFRAGE

Am 13. Januar 2020 wurde eine anonyme Umfrage über die Zufriedenheit der Revisionsdienstleistungen der Finanzkontrolle gestartet. Es sind alle Personen eingeladen worden, mit denen wir im Rahmen der 80 durchgeführten internen Revisionen der vergangenen zwei Jahre Kontakt hatten. Von den 216 angeschriebenen Personen haben 98 die Umfrage abgeschlossen.

DARIN SIND WIR SCHON GUT

Die Finanzkontrolle hat sich in den vergangenen sechs Jahren stets als einen unabhängigen Dienstleister für die Stadtverwaltung Winterthur verstanden. In diesem Sinn hat sie viel in die Wahrnehmung als Dienstleisterin, aber auch in ihre Unabhängigkeit investiert. Auch war es ein Anliegen von ihr, den Kunden auf Augenhöhe zu begegnen, die Ämter mit Fachwissen so weit wie möglich zu unterstützen und die Revisionen so durchzuführen, dass sie die Ämter zeitlich so wenig wie möglich belasteten. Es ist deshalb sehr erfreulich, folgende fünf positiven Rückmeldungen erhalten zu haben:

- Von den geprüften Stellen wurde die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle in 87% der Antworten als gut bis sehr gut bewertet. 1% der Antwortenden befand die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle als ungenügend.
- Die Hilfsbereitschaft der Finanzkontrolle wird in 89% der Antworten als gut bis sehr gut bewertet. 2% der Antwortenden bewertete sie als ungenügend.
- Die Fachkompetenz der Finanzkontrolle wurde in 85% der Antworten als gut bis sehr gut bewertet. 1% der Antworten meldeten eine ungenügende Fachkompetenz.
- Die zeitliche Beanspruchung der geprüften Stellen durch die Finanzkontrolle wurde in 89% der Antworten als gut bis sehr gut beurteilt. In 1% der Antworten wurde die zeitliche Beanspruchung als ungenügend beurteilt.
- Insgesamt wurde die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle in 80% der Fälle als angenehm und konstruktiv bis sehr angenehm und konstruktiv beurteilt. 1% der Antwortenden beurteilten die Zusammenarbeit als sehr mühsam und gar nicht konstruktiv.

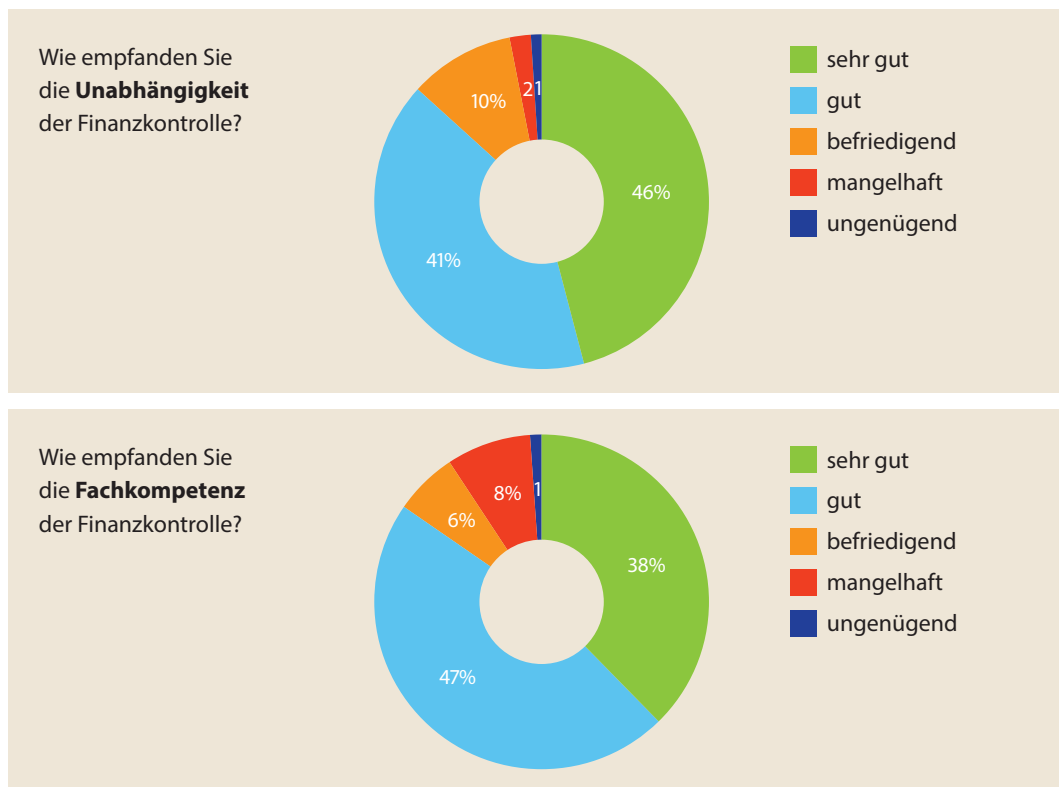
HIER WOLLEN WIR UNS VERBESSERN

Das Ziel der Umfrage war es mitunter, Bereiche zu identifizieren, die verbessert werden können. Es wurden insgesamt drei Bereiche identifiziert, an denen zukünftig gearbeitet werden will:

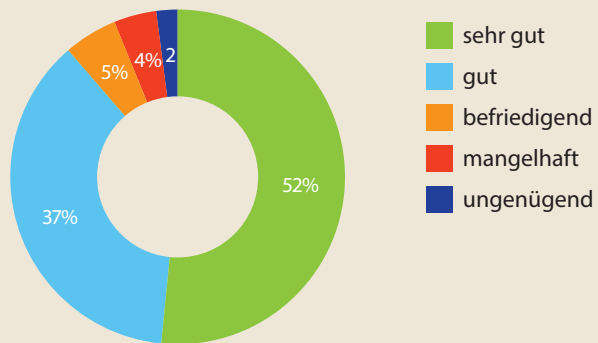
- Die Umfrage zeigt, dass die Revisionen einen positiven Effekt hinsichtlich der Verbesserung von internen Prozessen, dem Erkennen von Schwachstellen, der Verminderung von Risiken und der besseren Einhaltung von internen Vorgaben, Richtlinien und Gesetzen haben. Kaum einen positiven Effekt haben die Revisionen jedoch auf die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Abteilungen (3%) oder der Wirksamkeit der Abteilungen (4%).
Dieses Ergebnis war nicht überraschend. Auch aus Sicht der Finanzkontrolle wurde in diesem Bereich noch zu wenig geprüft in den vergangenen Jahren. Aus diesem Grund hat sie nach einer gründlichen Analyse im vergangenen Jahr einen neuen Prüfplan erstellt, um Wirtschaftlichkeit besser prüfen zu können.

- Wenn die Finanzkontrolle während der Revision einen Fehler findet, dann wird diese Feststellung je nach Schweregrad in die Kategorie 1, 2 oder 3 klassifiziert. Im Rahmen der Umfrage stellte sich heraus, dass nur 67% der Befragten die Klassifizierung als angemessen beurteilen. 21% der Befragten fand die Klassifizierung sehr streng, 7% fand sie unangemessen streng. Das Ziel der Finanzkontrolle ist es, dass 80% bis 85% der Betroffenen die Klassifizierung angemessen findet. Dies soll erreicht werden, indem die Klassifizierung sorgfältig überdacht wird, aber auch, indem die Gründe für die Klassifizierung noch klarer kommuniziert werden, damit diese besser nachvollziehbar sind.
- Im vergangenen Jahr wurde auf der Internetseite der Finanzkontrolle ein anonymer Briefkasten für Whistleblowing-Meldungen installiert. Die Umfrage zeigte, dass erst 35% der Befragten diesen Briefkasten kennen. Das Ziel der Finanzkontrolle ist, über die Möglichkeit der Meldung von Missständen noch besser zu kommunizieren.

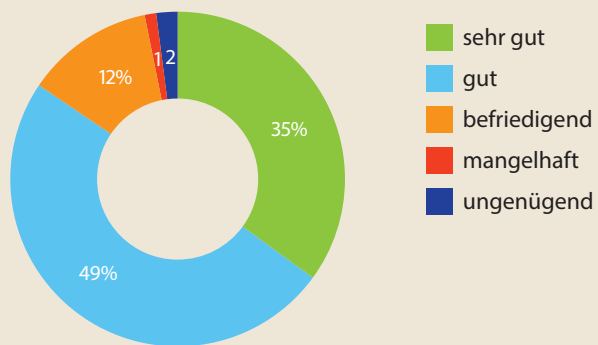
GRAFISCHE DARSTELLUNG DER ANTWORTEN



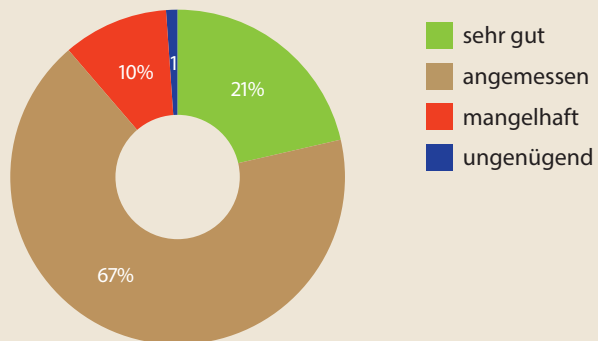
Wie empfanden Sie die **Hilfsbereitschaft** der Finanzkontrolle?



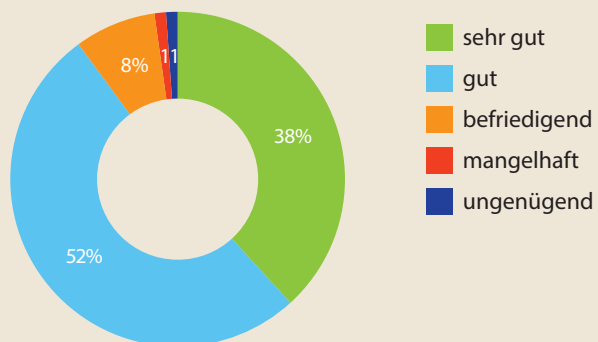
Wie transparent wurden die **Prüfgegenstände** kommuniziert?



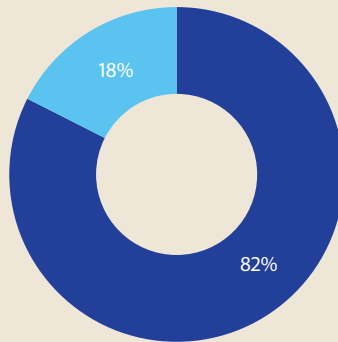
Wie empfanden Sie die **zeitliche Beanspruchung** durch die Finanzkontrolle?



Wie beurteilen Sie die **Verständlichkeit des Revisionsberichts**?

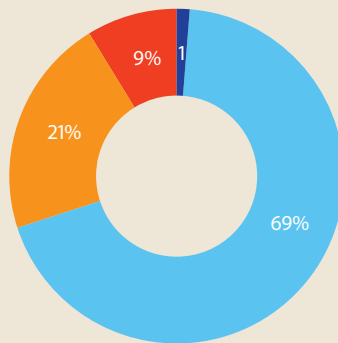


Hat die Finanzkontrolle im Rahmen der Revision **Feststellungen** gemacht?



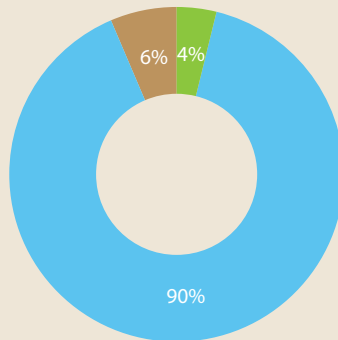
■ ja
■ nein

Wie beurteilen Sie die **Strenge der Klassifizierung** der Feststellungen?



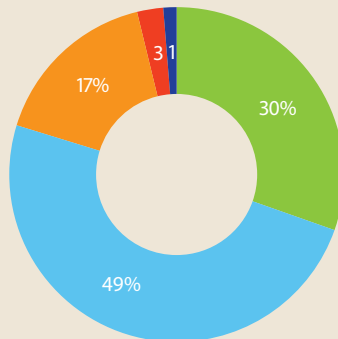
■ unangemessen grosszügig (0)
■ sehr grosszügig
■ angemessen
■ sehr streng
■ unangemessen streng

Wie beurteilen Sie die **Frist für die Korrektur** der Feststellung(en)?



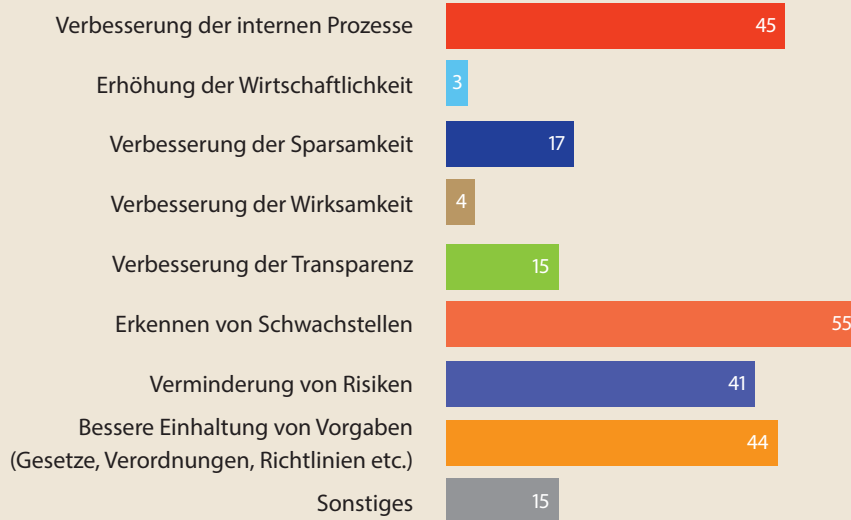
■ grosszügig
■ angemessen
■ zu kurz

Wie empfanden Sie die **Zusammenarbeit** mit der Finanzkontrolle insgesamt?

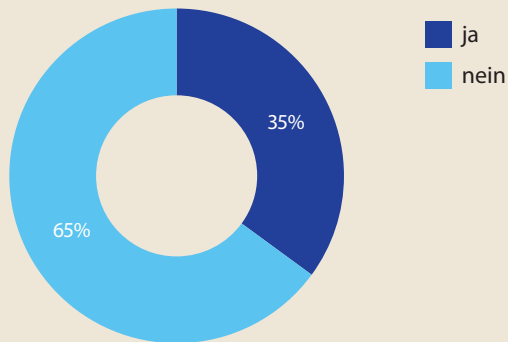


■ sehr angenehm und konstruktiv
■ angenehm und konstruktiv
■ genügend
■ mühsam und wenig konstruktiv
■ sehr mühsam und gar nicht konstruktiv

Welche **Auswirkung(en)** hatte die Revision auf Ihre Abteilung/Ihren Betrieb?



Kennen Sie die anonyme **Whistleblowingseite** auf der Intranetseite der Finanzkontrolle?



FINANZKONTROLLE INTERN



STELLUNG DER FINANZKONTROLLE

Die Finanzkontrolle ist ein vom Stadtrat und den Departementen unabhängiges und selbstständiges Aufsichtsorgan. Die Leitung der Finanzkontrolle wird durch den Grossen Gemeinderat für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt. An sie sind die höchsten Anforderungen in Bezug auf Unabhängigkeit, Integrität und Fachkompetenz gestellt.

Die Finanzkontrolle ist in ihrer Prüfungstätigkeit dem Gesetz und den anerkannten Revisionsgrundsätzen verpflichtet. Jährlich legt sie ein Prüfprogramm fest. Dieses wird der Ratsleitung, der Aufsichtskommission, den Sachkommissionen sowie dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht.

FINANZEN

Das Budget der Finanzkontrolle wird vom Grossen Gemeinderat bestimmt. Die Ausgaben werden durch eine externe Revisionsstelle überprüft.

PERSONALBESTAND

Die Finanzkontrolle verfügt über sieben Vollzeitstellen sowie eine Ausbildungsstelle verteilt auf 10 Personen. Im kommenden Jahr wird sowohl die Leitung der Finanzkontrolle als auch die stellvertretende Leitung wechseln. Den neuen Mitarbeitenden wird schon jetzt ein guter Start und viel Erfolg gewünscht.

AUS- UND WEITERBILDUNG

Sämtliche Mitarbeitenden der Finanzkontrolle sind den Anforderungen an die Finanzaufsicht entsprechend ausgebildet und verfügen über umfassendes Wissen, Berufserfahrung und Sozialkompetenz. Zudem wirken sie in verschiedenen Arbeitsgruppen der Fachvereinigung mit zwecks Austausch von Best-Practice-Methoden.

MITGLIEDSCHAFTEN

Die Finanzkontrolle und/oder deren Mitarbeitende sind Mitglieder der folgenden Fachvereinigungen:

- Fachvereinigung der Finanzkontrollen
- Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen
- EXPERTsuisse
- Schweizerischer Verband für Interne Revision (SVIR)

QUALITÄTSSICHERUNG

Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle verpflichtet zu einer konsequenten Qualitätssicherung der eigenen Prüfarbeit. Dieser Verantwortung wird ein hoher Stellenwert beigemessen. Die Qualitätssicherung bildet die Grundlage für die Glaubwürdigkeit und damit auch für die Akzeptanz der Prüfergebnisse. Neben der steten Aus- und Weiterbildung sichern wir unsere Qualität mittels strukturierten und einheitlichen Prozessabläufen.

Externe Qualitätssicherung

Unterschiedliche externe Fachgremien überprüfen die Arbeit der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur und deren Fachkompetenz. Insbesondere sind dies die folgenden Fachgremien:

Aufsichtsstellen / Kontrollstellen	Letzte Prüfung
Grosser Gemeinderat, v.a. Aufsichtskommission	fortlaufend
EXPERTsuisse	jährlich
Finanzkontrolle des Kantons Zürich	jährlich
Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde	2019
Peer Reviews des Qualitätszirkels	2017

Revisionsaufsichtsbehörde

Die Finanzkontrolle ist als Revisionsexpertin bei der Revisionsaufsichtsbehörde zugelassen und im Revisionsregister eingetragen. Diese Zulassung wird alle fünf Jahre von der Revisionsaufsichtsbehörde überprüft. Im März 2019 wurde die letzte Überprüfung abgeschlossen und die Zulassung erneuert.

Peer Review

Die Finanzkontrolle Winterthur leitet den Qualitätszirkel der Finanzkontrollen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Solothurn, Thurgau und der Stadt St. Gallen sowie des Kantons und der Stadt Schaffhausen. Der Qualitätszirkel hat eine Vereinbarung betreffend Durchführung gegenseitiger Peer Reviews abgeschlossen. Im Rahmen dieser Peer Reviews werden einerseits das Qualitätssicherungssystem und andererseits das Prüfverfahren bei einzelnen Mandaten überprüft. Als Prüfungsperiodizität wurden vier Jahre vereinbart. Der nächste Peer Review findet im 2021 statt.

Interne Qualitätssicherung

Die Finanzkontrolle wendet bei ihren Revisionstätigkeiten die relevanten Qualitätsstandards der EXPERTsuisse, des Schweizerischen Verbands für Interne Revision (SVIR) sowie der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INOSAI) an.

Jährlich wird das Qualitätssicherungssystem der Finanzkontrolle überprüft. Zudem werden sogenannte Nachschauen auf Stufe Mandat durchgeführt, indem zufällig ausgewählte Mandate nachträglich überprüft werden. Die Feststellungen daraus werden mit dem leitenden Revisor und der Leiterin der Finanzkontrolle besprochen und bei Bedarf Verbesserungsmaßnahmen implementiert.

KOMMUNIKATIONSWEGE

Die Finanzkontrolle legt Wert auf eine stufengerechte Kommunikation der Prüferkenntnisse wie auch auf einen laufenden Informationsaustausch mit den geprüften Stellen. Dies erfolgt, neben der schriftlichen Berichterstattung über die Einzelrevisionen, mittels Planungs- und Schlussbesprechungen. Mit der Leiterin der Finanzkontrolle finden zudem ein jährlicher resp. mehrmals jährlicher Austausch mit der Ratsleitung, der Aufsichtskommission, den ständigen Kommissionen, dem Stadtrat und dem Bezirksrat statt.





AUSBLICK

Die aus der Finanzkontrollverordnung abgeleiteten finanztechnischen und Finanzaufsichtsprüfungen sowie die externen Revisionen werden auch im kommenden Jahr im Zentrum des Wirkens der Finanzkontrolle stehen.



Finanzkontrolle der Stadt Winterthur
Sandra Berberat, Leiterin Finanzkontrolle
Stadthausstrasse 4a
8403 Winterthur
052 267 52 09
finanzkontrolle@win.ch

Winterthur, Mai 2020